



De belangrijkste knelpunten bij de implementatie van de watertoets

SABINE TERWINDT, DE STRAAT MILIEU-ADVISEURS
RENÉ VAN DER WERF, GEMEENTE DELFT

De watertoets is inmiddels ruim een jaar van kracht. Dit 'nieuwe' procesinstrument geeft de waterbelangen een volwaardige plaats in het ruimtelijke ordeningsproces. De betrokken partijen (gemeenten, waterbeheerders en provincies) implementeren de watertoets steeds vaker. Welke knelpunten kunnen de betrokkenen tegenkomen? Bovenstaande auteurs signaleerden er op dit moment zes.

In september 2000 bracht de Commissie Waterbeheer 21e eeuw een advies uit over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. Daarbij hield de commissie rekening met de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. De commissie adviseerde onder meer dat besluiten over ruimteclaims voor ingrijpende locatieontwikkelingen niet meer genomen mogen worden zonder gebruikmaking van een zogeheten watertoets. Naar aanleiding van het advies zijn afspraken gemaakt, die op 14 februari 2001 in de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw zijn vastgelegd. Nederland heeft er sindsdien een procesinstrument bij. Zo'n acht maanden later is door de Projectgroep Watertoets - bestaande uit vertegenwoordigers van drie ministeries (Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV), het interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - aan het instrument inhoudelijk vorm gegeven met de Handreiking Watertoets en de Bestuurlijke notitie Watertoets. Gemeenten, waterbeheerders en provincies hanteren vanaf dat moment - oktober 2001 - het instrument steeds vaker.

De belangrijkste partijen

De provincies ontwikkelen zich meer en meer als waterregisseur. Zo hebben de provincies al langer een belangrijke rol in het reorganisatieproces van het waterschapsbestel (conform de doelstelling uit de derde Nota waterhuishouding). Zij zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van de (deel)stroomgebied-

visies en propageren de meer sturende rol van water in de ruimtelijke ordening. De provincies nemen hun regierol bij de watertoets dan ook serieus. Verschillende provincies hebben de Nota Planbeoordeling aangepast aan de toets. Daarbij heeft bijvoorbeeld de Provincie Zuid-Holland parallel aan de uitwerking van de watertoets de handreiking 'Bestemmingsplannen blauw gekleurd' (maart 2001) geschreven, als leidraad voor het opstellen van een waterparagraaf in bestemmingsplannen.

De waterbeheerders hebben met de water-

toets een instrument in handen om water meer sturend te laten zijn in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het is dan ook geen verrassing dat de waterbeheerders enthousiast met de Watertoets aan de slag willen. De watertoets sluit aan bij de reeds ingezette lijn van de waterbeheerders om water (mede)ordenend te laten zijn bij ruimtelijke beslissingen. In het kader van hun nieuw verworven adviesrol schuiven de waterbeheerders steeds vaker bij de gemeenten aan tafel.

Gemeenten hebben met hun bestemmingsplannen een goed instrument ter beschikking om waterbeheer en ruimtelijke ordening op elkaar af te stemmen. Gemeenten worden dan ook het meest geconfronteerd met de watertoets. Vaak zijn zij initiatiefnemer en moeten zij - overeenkomstig de watertoets - in een vroegtijdig stadium de betreffende waterbeheerder informeren en betrekken bij het planproces. Gemeenten moeten met extra randvoorwaarden gaan ontwerpen. Hierdoor valt bij sommige gemeenten een meer afwachtende houding te bespeuren.

Knelpunten bij de implementatie

Door de gemeenten, waterbeheerders en provincies wordt vaak samen invulling gegeven aan de watertoets. Het is nog zoeken naar de werkvorm die het beste aansluit bij de organisatiestructuren van de betrokken organisaties en de organisaties zelf. Wat zijn de knelpunten bij het toepassen van de watertoets? Hieronder zetten we de zes meest belangrijke op een rij:

- de vrijblijvendheid van de watertoets,
- de cultuurverschillen tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars,
- de belangen van de verschillende partijen,



Watertoets en waterparagraaf

De watertoets is een procesinstrument dat tot doel heeft om in een vroegtijdig stadium van een ruimtelijke ontwikkeling de betrokken partijen bij elkaar te brengen om de waterhuishoudkundige aspecten een volwaardige plaats te geven in het ruimtelijk ordeningsproces. De watertoets vormt een twee-eenheid met de waterparagraaf.

De waterparagraaf is een concrete, voorgeschreven (Nota Planbeoordeling) uitwerking van de belangen van het waterbeheer in bestemmingsplannen. In de waterparagraaf krijgen - naast de waterhuishoudkundige consequenties - ook het wateradvies en de daarover gemaakte afweging expliciet een plaats. Daarmee zijn de waterbelangen toetsbaar geworden. De waterparagraaf fungeert als sluitstuk van het proces van de watertoets.

De belangrijkste reden voor de Commissie Waterbeheer 21e eeuw om te komen tot de watertoets is de wateroverlast van de laatste jaren. Maar de watertoets heeft toch meer een integraal karakter: **alle** relevante waterhuishoudkundige aspecten (veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, verdroging, grondwaterkwaliteit en -kwantiteit en beleving) moeten worden afgewogen.

- het ontbreken van richtlijnen waaraan het wateradvies moet voldoen,
- de onduidelijkheid over de uitleg van het kostenveroorzakingsbeginsel,
- de gevolgen van het compensatieprincipe.

De vrijblijvendheid

Een aantal gemeenten en waterbeheerders zien de watertoets als een vrijblijvend instrument. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat de watertoets is ingevoerd zonder wettelijke verankering. Eerst moet ervaring opgedaan worden met de watertoets, opdat meer vorm en inhoud gegeven kan worden aan het instrument. In 2003 wordt door de initiatiefnemers de watertoets geëvalueerd. Dan zal besloten worden of een wettelijke verankering noodzakelijk is en welke vorm deze verankering krijgt. Door het volgen van deze strategie wordt het welslagen van de watertoets mede bepaald door de inzet en welwillendheid van de mensen die ermee moeten werken in de praktijk.

De cultuurverschillen

Daar waar waterbeheer en ruimtelijke ordening elkaar ontmoeten, lijkt het erop dat twee verschillende culturen met elkaar in contact worden gebracht. Het contact tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening bevindt zich in de meeste gevallen nog in een pril stadium. Ze spreken door opleiding, denkwijze en instelling ieder een eigen taal. De waterschappen zijn gewend om in normatieve termen te spreken; ruimtelijke ordenaars werken meer beschrijvend en met beelden. Daarnaast praten de betrokkenen vanuit hun eigen professie en kunnen ze vaak als gevolg van conflicterende belangen minder begrip voor de andere partij opbrengen. De ruimtelijke ordenaars gaan voor beeldende kwaliteit (het zogenaamde architectenwater voldoet), terwijl de waterbeheerder kiest voor technische kwaliteit (de watergang moet voldoende water kunnen

afvoeren, voldoende berging hebben en van een goede kwaliteit zijn).

De belangen

Vanouds is het waterschap een organisatie die zich primair bezig houdt met het waterbeheer. Met de introductie van het integraal waterbeheer is deze taak breder getrokken. De waterschappen krijgen steeds meer een proactieve houding. De gemeenten werken al langer gebiedsintegraal en kennen daardoor een bredere belangenafweging. Zij hebben ook meerdere taken. Daar waar voorheen water bij gemeenten ondergeschikt was in de ruimtelijke ordening, zal dat met de watertoets meer nevenschikkend moeten worden. Bij de waterbeheerder is water eerder bovenschikkend geworden. Communicatie tussen de waterbeheerder en gemeente over de rol van water in ruimtelijke plannen en besluiten is noodzakelijk.

Het ontbreken van richtlijnen

Het wateradvies vormt een centraal element in het proces van de watertoets. De gezamenlijke waterbeheerders in het gebied stellen een wateradvies op, dat alle waterhuishoudkundige aspecten omvat. Naast veiligheid en wateroverlast moet er ook aandacht zijn voor waterkwaliteit, beleving, verdroging, grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteit. Voor wat betreft de eerste vier aspecten bestaat voldoende reden om aan te nemen dat de waterbeheerder(s) zich naar behoren van hun taak zullen kwijten. De vorming van all-in waterschappen zal dit alleen maar vergemakkelijken. Bij de grondwateraspecten is dit anders. De verantwoordelijkheden ten aanzien van het stedelijk grondwaterbeheer zijn op dit moment niet wettelijk eenduidig geregeld. In het stedelijk gebied bestaat dan ook geen actieve grondwaterbeheerder. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het onderdeel verdroging, grondwaterkwaliteit en -kwantiteit in

het wateradvies. Samenwerking tussen provincie, waterbeheerder en gemeente ligt voor de hand, maar dat zal de nodige afstemming vergen. Dit wordt bovendien bemoeilijkt doordat betrokken partijen niet snel geneigd zijn om de grondwatertaak op zich te nemen, gezien de mogelijke juridische aansprakelijkheid en de daaraan gerelateerde financiële consequenties.

Een ander aandachtspunt is het tijdsbeslag dat de advisering vraagt. Een handreiking voor de inhoud en omvang van het advies ontbreekt. Bovendien valt nog te bezien of de waterbeheerders bereid zijn voldoende menskracht vrij te maken of in te huren om de adviezen binnen een redelijke tijd te kunnen geven. Daarnaast is in het stedelijk gebied niet altijd het waterschap de beheerder van het oppervlaktewater. In het verleden zijn vele stedelijke gebieden ontpolderd en hebben de gemeenten de beheerstaak in het stedelijk gebied overgenomen. Weliswaar is in 1992 het primaat van de waterstaatszorg teruggelegd bij de waterschappen. Maar in veel gevallen heeft de overdracht - door omstandigheden - tot op heden nog niet plaatsgevonden. Hierdoor is specifieke kennis van het stedelijk watersysteem in zo'n situatie vaak hoofdzakelijk bij de gemeente aanwezig.

Onduidelijkheid over kostenveroorzakingsbeginsel

De watertoets gaat uit van het beginsel dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de realisatie van een goede waterhuishouding. Indien in het plangebied onvoldoende maatregelen genomen kunnen worden, mag worden overgegaan op compenserende of mitigerende (effectreducerende) maatregelen buiten het plangebied. De initiatiefnemer is hiervoor (ook financieel) verantwoordelijk. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuw te ontwikkelen gebied of bestaand stedelijk gebied.

In bestaand stedelijk gebied is het sluitend krijgen van de exploitatie een stuk lastiger dan voor nieuw te ontwikkelen gebied. De vraag is of de (financiële) verantwoordelijkheid van een goede waterhuishouding wel uitsluitend kan en mag liggen bij de initiatiefnemer. Ook de gemeente (indien niet zelf de initiatiefnemer), het waterschap en de provincie hebben immers voordeel bij een goede waterhuishouding. Door de financiële verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te leggen, is de kans groot dat gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied en - in mindere mate bij - nieuw te ontwikkelen gebied niet tot stand komen. Hierdoor wordt de kans op een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit over de volle breedte verkleind. Wanneer dit

punt nader uitgewerkt wordt, zou het goed zijn dat op landelijk niveau afspraken gemaakt worden over hoe in voorkomende gevallen hiermee omgegaan moet worden.

Gevolgen compensatieprincipe

Mitigatie en compensatie zijn een onlosmakelijk onderdeel van de besluitvorming over plannen. Bij de watertoets staat echter het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen voor het waterbeheer voorop. Indien compensatie toch nodig is, kan de vraag gesteld worden hoe dit georganiseerd moet worden. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een afgebakend gebied. Daarvan wordt een ruimtelijke beslissing gevraagd, vaak een bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is opgenomen hoe met de waterhuishouding wordt omgegaan. Als compensatie nodig is, wordt dit in het plan gesignaleerd en uitgewerkt. Indien de compensatie buiten het plangebied gezocht wordt, is een nieuwe ruimtelijke beslissing noodzakelijk, tenzij in een eerder plan de ruimte reeds als zodanig bestemd is. Voor het besluit over de ruimtelijke beslissing staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. De vraag is, in hoeverre goedkeuring aan het plan wordt onthouden zolang de compensatie nog niet zeker

gesteld is. Het wordt nog ingewikkelder, wanneer de compensatie in een andere gemeente gezocht wordt.

Conclusie

De watertoets is een goed procesinstrument om water meer sturend te maken in de ruimtelijke ordening van Nederland. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal knelpunten zijn die nadere uitwerking en verduidelijking vragen. Door het ontbreken van een wetelijk kader bij de watertoets is het welslagen ervan afhankelijk van de houding, inzet en welwillendheid van de mensen die ermee moeten werken in de praktijk. De provincie kan wél afdwingen dat het resultaat goed is door goedkeuring te onthouden aan een plan indien de waterbelangen niet voldoende zijn meegewogen. De waterbeheerders zijn over het algemeen enthousiast en willen graag meewerken. Hierbij is het gemakkelijk om het initiatief aan de initiatiefnemer van ruimtelijke plannen en besluiten (in de meeste gevallen de gemeente) over te laten. Een pro-actieve houding bij de waterbeheerder kan echter het proces van de watertoets ten goede komen evenals het uiteindelijke resultaat.

De cultuurverschillen tussen waterbeheer

en ruimtelijke ordening zullen overbrugd moeten worden om de watertoets tot een succes te maken. Daarbij hoort ook wederzijds begrip voor elkaars taken en verantwoordelijkheden.

Het wateradvies is nog niet eenduidig ingevuld. Een waterschap zal doorgaans niet in staat zijn om over alle waterhuishoudkundige consequenties zelfstandig te adviseren. Dit betekent dat samenwerking gezocht moet worden met andere partijen. Dit geldt zeker voor de grondwaterspecten.

Het op orde krijgen van de waterhuishoudkundige aspecten is mede een kwestie van geld. De initiatiefnemer is hiervoor verantwoordelijk en staat hier nochtans alleen voor. Partijen zouden meer open moeten staan voor verzoeken om een financiële bijdrage. Dit mede vanuit het principe: "Wie betaalt, bepaalt". Dit zal positief bijdragen aan de plannen en het uiteindelijke resultaat.

In de praktijk zal moeten blijken hoe er het beste met het compensatieprincipe omgegaan kan worden. Sturing en een goede toetsing vanuit de provincie (bevoegd gezag) is hierbij noodzakelijk. 